

L'ADMINISTRATION FRANÇAISE AU LEVANT (1918-1930)

PAR
PIERRE FOURNIÉ
licencié ès lettres

INTRODUCTION

L'histoire du Mandat français au Levant peut, du point de vue politique, être envisagée comme un long affrontement entre les aspirations nationalistes arabes et la défense des intérêts français économiques, culturels et stratégiques. Sous l'autorité de six hauts-commissaires successifs, l'administration française eut la tâche ingrate de mettre en pratique le système du mandat, entièrement nouveau et à bien des égards très ambigu.

SOURCES

La partie la plus importante des sources consultées est constituée par la sous-série E-Levant (Syrie-Liban) des archives du ministère des Affaires étrangères, en particulier par les dossiers concernant l'organisation du haut-commissariat, les officiers administrateurs et le personnel administratif, le budget, la presse, le statut organique des États, la justice, les travaux publics et les communications, la correspondance avec la Société des nations.

Ces sources ont été complétées, dans le même dépôt, par des fonds isolés, tels les papiers Verchère de Reffye qui apportent un témoignage direct sur le fonctionnement des services de 1923 à 1927 (papiers d'agents diplomatiques, ministère des Affaires étrangères). En raison de difficultés d'accès, seuls quelques cartons du « fonds Beyrouth » (annexe des archives du ministère des Affaires étrangères) ont pu être consultés pour la rédaction des chapitres sur le service des renseignements.

Au service historique de l'Armée de terre, la consultation du fonds Pierre Lyautey, chef du cabinet civil du général Gouraud, a permis de pénétrer dans l'intimité des bureaux du Haut-Commissariat. Aux Archives nationales, les dos-

siers personnels des principaux magistrats affectés dans les juridictions du Levant (sous-série BB 6 II) et les dossiers des administrateurs coloniaux (dépôt d'Aix-en-Provence, série EE II) ont donné de précieux renseignements sur les modalités des affectations et l'action individuelle des agents du mandat.

CHAPITRE PREMIER

L'INSTALLATION

En application des accords Sykes-Picot de 1916, le petit détachement français qui entra à Beyrouth aux côtés des Anglais en octobre 1918, se vit confier par l'état-major britannique l'organisation d'une administration provisoire dans la zone du littoral syrien. Malgré les perpétuels conflits d'attributions avec les officiers anglais et l'urgence du ravitaillement des populations, la première administration française prit en quelques mois des habitudes dont elle ne devait jamais se défaire : elle se révéla paperassière, absorbée par la préparation de règlements compliqués et peu soucieuse des résultats pratiques, malgré la bonne volonté des officiers. L'ancien consul général de France à Beyrouth, le haut-commissaire Georges-Picot se montra rapidement incapable d'imposer les vues de son gouvernement aux Anglais et d'éviter les débordements des administrateurs militaires.

En novembre 1919, le général Gouraud, au brillant passé colonial, commandant une armée de soixante-dix mille hommes, assurait la relève des troupes anglaises et remplaçait Georges-Picot. Après que le mandat sur la Syrie eut été officiellement reconnu à la France par les accords de San Remo d'avril 1920, et une fois levée l'hypothèque du gouvernement arabe de Fayçal en juillet de la même année, l'équipe de Gouraud put mener à bien sa double mission : la création des États et la mise en place d'une administration mandataire. Ne recevant que de vagues et parfois contradictoires instructions du Quai d'Orsay, le Haut-Commissariat se livra au partage de la Syrie en plusieurs entités politiques, respectant en cela le principe des autonomies qu'il était tenu de favoriser : en septembre 1920, des arrêtés organiques portaient création et organisation de l'État du Grand-Liban, des gouvernements de Damas et d'Alep, du Territoire des Alaouites et du Sandjak autonome d'Alexandrette. Afin de calmer les rancœurs syriennes, Gouraud promit la création d'une Fédération, dont était d'ores et déjà exclu le Liban.

Malgré la prolongation des opérations de pacification et de la guerre avec la Turquie, l'administration prit assez rapidement un caractère civil, au moyen du recrutement intensif de fonctionnaires de la métropole ou des colonies. Le Haut-Commissariat reçut une organisation par l'arrêté du 17 mars 1921, alors qu'auprès de chaque gouvernement local, une délégation du haut-commissaire était instituée. Progressivement, on remplaça les officiers administrateurs par des conseillers administratifs civils. Mais en dépit des recommandations d'Aristide Briand, l'équipe de Gouraud répartie entre le Haut-Commissariat et les délégations, composée en grande partie d'officiers ayant servi en Afrique du Nord, eut tendance à adapter au Levant le système qui avait si bien réussi dans le Maroc de Lyautey.

CHAPITRE II

STRUCTURES ET PROBLÈMES BUDGÉTAIRES

De 1920 à 1923, le vote des crédits du Haut-Commissariat ne fut qu'un épisode de plus des rapports conflictuels entre le Parlement et l'administration. Gouraud avait réclamé des crédits considérables pour subventionner les entreprises de travaux publics et l'assistance aux populations, pour s'assurer les fidélités douteuses et payer un personnel toujours plus nombreux. Un groupe de sénateurs particulièrement actifs mena une violente campagne contre les méthodes d'administration directe des fonctionnaires français et, alors que le Haut-Commissariat disposait en 1920 d'un budget de cent quatre-vingt-cinq millions de francs, il dut se contenter pour 1923 de sept millions. Au mois d'août 1922, Gouraud demandait à être relevé de ses fonctions.

Les derniers mois de 1922 furent ainsi une période des plus confuses pour les services administratifs français. Un processus d'engagement sous contrat de conseillers français par les États fut avec beaucoup de difficultés mis en œuvre ; il fallut cependant se résoudre à remettre à la disposition de leur administration d'origine un grand nombre de fonctionnaires. Les restrictions budgétaires eurent néanmoins pour résultat d'amener les responsables du Haut-Commissariat à définir d'une manière précise les structures du contrôle mandataire. Seules les dépenses des services de direction politique et du contrôle administratif restèrent aux frais du budget français ; en revanche, les organes contrôlant ou gérant des services communs aux États (douanes, postes et télégraphes, marine marchande...) passèrent à la charge de budgets généraux.

La disposition de ces budgets, en dehors de tout contrôle des assemblées représentatives, permit le rétablissement progressif des services supprimés en 1922. D'autre part, la participation des États aux dépenses civiles du mandat, qui s'effectuait parfois par des ponctions discrètes sur le produit des douanes, fut officialisée en 1928 par la création d'un compte de gestion des intérêts communs, directement géré par la direction des finances du Haut-Commissariat. Ainsi, la complexité de l'organisation budgétaire des États, qui n'était que le reflet de leurs divisions politiques, profita dans une très large mesure au renforcement du contrôle français sur l'ensemble des rouages administratifs syriens et libanais.

CHAPITRE III

L'ÉQUIPE DIRECTRICE

Il n'est pas aisé de savoir quels furent les agents français qui, par leur fonction ou leur personnalité, ont pu infléchir d'une manière sensible les destinées du mandat. L'influence considérable de Robert de Caix dans tous les domaines ne cessa pas avec son départ du Haut-Commissariat en 1923 : immédiatement nommé délégué du haut-commissaire à la Commission des mandats de la Société des nations, il demeura un conseiller officieux mais très écouté du Quai d'Orsay.

Dans une large mesure, les hésitations et les échecs des Français ont eu pour origine l'absence d'une équipe homogène, capable de suivre les instructions du

Quai d'Orsay et d'inculquer aux fonctionnaires français des notions autres que celles de l'administration directe. Dès 1921, de sérieux différends opposaient Gouraud à Briand qui entendait réserver aux agents de la carrière consulaire le monopole des postes de responsabilité. Le chef du bureau politique, le commandant Canonge, organisateur du service des renseignements du Levant, dut se démettre d'une partie de ses attributions de chef des services politiques. Avec la fin des opérations militaires, le pouvoir des officiers déclina, mais en 1926, les prétentions d'un général Gamelin à se mêler de très près des affaires politiques préoccupèrent à nouveau le ministère des Affaires étrangères qui n'obtint son remplacement qu'en 1928.

Pendant longtemps, le cabinet du Haut-Commissaire et celui du secrétaire général se partagèrent la prise de décisions. En 1925, Sarraïl constituait un cabinet civil aux attributions suffisamment étendues pour reléguer le secrétaire général Verchère de Reffye à un rôle de simple exécutant. Henri de Jouvenel, pour sa part, fut victime de l'esprit conservateur des bureaux qui bloquait toute évolution libérale du mandat. Ces épisodes incitèrent le ministère des Affaires étrangères à confier le Secrétariat général et la direction politique à des hommes dont les conceptions fussent en accord avec les siennes. En fait, ce n'est que par la désignation de l'ambassadeur Ponsot en juillet 1926 comme haut-commissaire et surtout par l'affectation de deux diplomates, formés aux théories libérales du Quai d'Orsay, aux postes de secrétaire général et de secrétaire administratif que l'équipe directrice put opérer la transformation souhaitée par le gouvernement.

CHAPITRE IV

L'ORDRE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE : LE RÔLE DE L'ARMÉE

L'action du Haut-Commissariat a reposé en très grande partie sur les différents organes responsables du maintien de l'ordre public : l'armée du Levant qui assurait le commandement de troupes auxiliaires et supplétives, les missions d'encadrement des gendarmeries locales, le service des renseignements et les petites brigades urbaines de la sûreté générale, dirigées par des commissaires de police français.

Créé en 1921 sur le modèle des services spéciaux du Maroc, le service des renseignements du Levant œuvrait en principe autant pour l'état-major que pour le Haut-Commissariat dont il devint le représentant à l'échelon local. En proie à de perpétuelles menaces de dissolution, les officiers ne constituèrent pas cette force discrète mais efficace qu'on était en droit d'attendre d'eux. A l'occasion de l'insurrection syrienne, les responsables du Haut-Commissariat prirent conscience des méfaits causés par les conflits d'attributions et la crise de confiance entre les officiers de renseignement et les « troupiers ». En 1926, Henri de Jouvenel et le général Gamelin se préoccupèrent de redéfinir les attributions respectives des responsables chargés de l'ordre public.

Gouraud, suivant à la lettre l'exemple de Lyautey au Maroc, avait amené l'armée du Levant à poursuivre de front la pacification avec l'œuvre de redressement économique. Le rôle des troupes françaises fut primordial dans la remise en état des lignes de chemin de fer et dans celle du réseau routier, dans le ravitaillement des populations et dans l'assistance aux réfugiés arméniens. Dès 1921,

cette action dut être freinée, en raison de l'insuffisance des crédits militaires. Mais par la suite, la mise à contribution des officiers ne s'arrêta pas au contrôle administratif local, confié aux services des renseignements. En effet, en dépit de la volonté de plus en plus marquée du ministère de la Guerre de ne conserver au Levant que des effectifs réduits, l'armée continua à participer d'une manière active à l'administration mandataire, cela dans des domaines aussi divers que l'exploitation du réseau téléphonique, l'hygiène, la police vétérinaire ou les services fonciers.

CHAPITRE V

L'ADMINISTRATION LOCALE

L'évolution du contrôle administratif autant dans les délégations qu'au niveau strictement local s'inscrit dans la longue lutte que mena le haut-commissaire contre les aspirations à l'autonomie de ses représentants. Le cas du capitaine Carbillet, gouverneur du Djébel druze qui provoqua la rébellion de 1925, ne fit qu'accentuer chez les dirigeants du mandat leur méfiance vis-à-vis des événements potentats locaux.

Les délégués du haut-commissaire dans l'État d'Alep, l'État des Alaouites et le Sandjak d'Alexandrette furent de loin les plus farouchement opposés à l'unification complète de la Syrie, privilégiant ainsi les desiderata d'une partie de la population aux dépens des revendications nationalistes. Toutefois, autant Gouraud avait été sensible aux témoignages d'opposition à Damas, autant Jouvenel restait sceptique devant l'enthousiasme de son délégué à Alep, qui réclamait un nouveau partage de la Syrie.

Les services centraux ne cessèrent de donner aux conseillers techniques placés auprès des gouvernements des consignes de tact et de patience, mais l'intervention directe dans les affaires des États était encore un phénomène courant en 1930. D'un autre côté, il fallut aussi combattre les attitudes de certains conseillers qui cherchaient à s'assurer les faveurs des gouvernements en manifestant leur indépendance à l'égard du Haut-Commissariat. Loin des agitations politiques des villes syriennes, très loin des services de direction, les officiers de renseignement ont mené une vie en marge des garnisons certes, mais surtout en marge du mandat tel que l'entendait l'équipe directrice. Comme l'Afrique du Nord, la Syrie a connu ses « bâtisseurs de ponts » à l'activité débordante ; et comme le résident général du Maroc, le haut-commissaire a dû lutter contre les deux tendances qui avaient fait la réputation des bureaux arabes de l'Algérie : celle des partisans des grandes familles locales, celle des champions de l'administration directe.

Jouvenel tenta sans y parvenir de juguler ces travers, mais c'est au secrétaire général Maugras qu'il appartint, de 1928 à 1930, de réformer le service des renseignements en l'intégrant complètement dans les rouages de l'administration civile, en supprimant plusieurs postes et en insérant dans la hiérarchie du contrôle administratif des fonctionnaires civils.

CHAPITRE VI

L'INFORMATION

Dès 1919, les responsables du Haut-Commissariat comprirent l'importance des services d'information. La présence constante de publicistes célèbres, Robert de Caix, Pierre Lyautey et naturellement Henri de Jouvenel, dans les services n'en constitue que la preuve la plus frappante. Avant les restrictions budgétaires, le haut-commissaire disposait d'un service de la propagande, d'un service photographique, d'une section cinématographique et d'une imprimerie. Afin d'exposer la doctrine du mandat, les réalisations et les projets de la puissance mandataire, afin de sensibiliser l'opinion publique, les milieux parlementaires et économiques à l'intérêt que présentait la présence française au Levant, un véritable réseau de propagande était mis en place dès 1921.

Par l'intermédiaire de délégations à Paris, Lyon et Marseille qui travaillaient en étroit contact avec les chambres de commerce, le haut-commissaire pouvait informer les sociétés des éventuelles adjudications de travaux publics et des richesses économiques des États sous mandat. Par des subventions accordées aux divers comités de défense des intérêts français, par l'organisation de conférences, de croisières en Méditerranée orientale, la Syrie et le Liban ne furent plus ignorés du public et leur participation à l'exposition coloniale de 1931 fut l'aboutissement des efforts très tôt entrepris.

S'il apparaît comme évident que Gouraud, reprenant en cela le système de Lyautey, privilégia nettement un type d'information qui relevait plus de la propagande que de rapports objectifs sur les réalisations de son administration, ses successeurs s'attachèrent plutôt à améliorer la documentation de base et la préparation de dossiers de synthèse. Mais l'information circulait mal au sein même du haut-commissariat, et à plus forte raison entre les services centraux et les délégations : cela ne fait aucun doute si l'on en juge par les efforts répétés de Sarraïl et de Jouvenel pour imposer aux différents organes la rédaction de rapports réguliers sur leurs activités. En outre, l'obligation d'adresser à la Société des nations un rapport annuel imposa aux Français de réunir et d'exploiter la documentation amassée dans les archives des bureaux. L'évolution de la section « études » du service des renseignements est de ce point de vue très significative. Ce n'est qu'en 1926 que l'on se préoccupa de classer ses archives, de renouveler les fonds de la bibliothèque et d'établir des dossiers sur des thèmes bien précis. Après la fin des troubles, des hommes comme Massignon comprirent l'avantage que présentait le réseau du service des renseignements pour établir l'inventaire systématique des forces politiques, économiques et sociales du pays.

CHAPITRE VII

LES CAPITULATIONS

Les privilèges capitulaires ayant été suspendus à l'entrée en vigueur du mandat, il appartient à la France de garantir les droits des entreprises et des ressortissants étrangers sur toute l'étendue des territoires sous mandat. De même,

les relations extérieures des États furent du ressort exclusif de la puissance mandataire. Ces principes étant posés, l'administration française put ainsi justifier son contrôle sur toute une série de services publics.

En matière économique, le rôle du Haut-Commissariat s'exerça plus particulièrement par le contrôle des sociétés concessionnaires qui bénéficiaient de concessions accordées par le gouvernement ottoman avant 1914 ou par les États à partir de 1922. Néanmoins, l'adjudication de concessions de travaux ou de services publics d'une certaine ampleur posa de très gros problèmes à une administration respectueuse de ses responsabilités mandataires, désireuse de favoriser discrètement les sociétés françaises, mais souvent incapable d'obtenir l'accord des assemblées représentatives.

L'évolution du service des postes et télégraphes offre l'exemple d'un organe d'intérêt commun que les Français parvinrent pourtant à décentraliser, tout en préservant leur contrôle par l'institution d'une inspection générale précisée-ment chargée de signer pour le compte des États les conventions internationales.

De même, dans l'organisation du système judiciaire, le Haut-Commissariat put concilier son rôle de tuteur et de responsable des intérêts étrangers. En 1923, malgré les protestations des avocats indigènes et des milieux politiques, des magistrats français étaient placés auprès des cours pour connaître des affaires où intervenaient des intérêts étrangers.

CHAPITRE VIII

LES HOMMES DU MANDAT

Théoriquement, le prestige attaché à l'autorité morale et à une compétence technique indiscutable aurait dû mettre les fonctionnaires français en mesure d'exercer leur mission de conseil, sans s'attirer la méfiance, voire l'hostilité, de leurs pupilles.

Après l'hécatombe de la Grande Guerre, l'administration mandataire fut, en fait, victime de la pénurie de talents. Malgré les efforts constamment fournis pour assurer un recrutement d'agents d'une valeur morale et intellectuelle irréprochable, elle conservait encore en 1930 un aspect disparate. Des administrateurs coloniaux ou des officiers de renseignements, partisans de méthodes autoritaires, côtoyaient des agents de la carrière consulaire doués d'un tact naturel et des fonctionnaires du ministère des Finances retranchés derrière leurs dossiers. Les filières de sélection qui auraient pu contribuer à donner à l'administration l'homogénéité qui lui fit tant défaut, ne purent jamais être mises en place ; au contraire, le poids des recommandations se révéla, surtout dans les premières années, d'une importance capitale.

A cet égard, immense fut le dommage causé par la non-ratification par le Parlement du décret de décembre 1920 qui portait organisation d'un corps de conseillers-contrôleurs, fortement inspiré, il est vrai, du Contrôle civil tunisien. Après 1922, être détaché au Levant signifiait pour beaucoup de fonctionnaires se voir à la merci d'un rappel brutal en métropole pour des raisons budgétaires ou de réorganisation des services. Le mécontentement des fonctionnaires civils, privés de cadre administratif régulier, fut cependant apaisé par un arrêté de juillet 1928 : ce dernier répartit le personnel français en classes et catégories, auxquelles correspondait une échelle de traitement désormais fixe. Mais jusqu'à

cette date, le jeu de l'avancement dans la hiérarchie interne au Haut-Commissariat et la compétition pour l'octroi d'indemnités de fonction diverses créèrent au sein du personnel français des rivalités qui portèrent sérieusement préjudice au bon fonctionnement des services.

Quant aux désaccords politiques ou idéologiques, ils n'eurent qu'un impact faible, mais non négligeable, sur les affectations et les rapports internes du personnel français. La désignation du général Sarrail, républicain, anticlérical et franc-maçon notoire, ne provoqua peut-être pas « la course aux loges » de la part des fonctionnaires, mais le secrétaire général Paul Verchère de Reffye et quelques-uns de ses collaborateurs payèrent cher d'avoir affiché leurs opinions.

CONCLUSION

L'administration mandataire fut bien moins affectée par les bouleversements politiques que subirent les États sous mandat que par ses problèmes internes, dus notamment à la difficulté qu'ont rencontrée les fonctionnaires français à se défaire de systèmes de valeur trop imprégnés d'autoritarisme et de bureaucratie. Mais, si les réalisations de cette administration furent dans certains domaines remarquables et si des résultats positifs furent acquis dès la fin des années vingt, l'étroite tutelle qu'elle exerça écarta des responsabilités quotidiennes de l'exercice du pouvoir les élites libanaises et syriennes.
